

---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



## - 3. Senat -

3 EO 363/15

Verwaltungsgericht Weimar

- 3. Kammer -

3 E 402/15 We

## Beschluss

In dem Verwaltungsstreitverfahren

1. des Herrn \_\_\_\_\_ S\_\_\_\_\_,  
M\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ E\_\_\_\_\_

2. des Herrn \_\_\_\_\_ F\_\_\_\_\_,  
K\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ E\_\_\_\_\_

3. des Herrn \_\_\_\_\_ B\_\_\_\_\_,  
E\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ E\_\_\_\_\_

**Antragsteller und Beschwerdeführer**

zu 1 bis 3 bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Dr. Habel u. a.,  
Walkmühlstraße 1 a, 99084 Erfurt

**gegen**

die Stadt Erfurt,  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Fischmarkt 1, 99084 Erfurt

**Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin**

**wegen**

Verfassung, Verwaltung und Organisation der Gemeinden und Gemeindeverbände/kommunalen Gebietskörperschaften,  
hier: Beschwerde nach § 123 VwGO

---

---

hat der 3. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Bathe, den Richter am Oberverwaltungsgericht Peters und den an das Gericht abgeordneten Richter am Verwaltungsgericht Thull

am 19. November 2015 **beschlossen**:

1. Auf die Beschwerde der Antragsteller wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Weimar vom 10. Juni 2015 wie folgt abgeändert.

Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur bestands- bzw. rechtskräftigen Entscheidung über die Zulassung des Antrags auf das Bürgerbehren untersagt, die im Geltungsbereich der Baumaßnahme „Rathausbrücke“ stehenden, durch den Ratsbeschluss der Antragsgegnerin vom 15. April 2015 betroffenen Bäume zu fällen, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden. Das Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters nach § 30 Satz 1 ThürKO bleibt unberührt. Für den Fall einer jeden Zuwiderhandlung gegen das Verbot wird der Antragsgegnerin ein Ordnungsgeld bis zu 10.000 EUR angedroht.

2. Die Kosten des gesamten Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

3. Der Streitwert wird auf 7.500 EUR festgesetzt.

---

## Gründe

### I.

Die Antragsteller, die ein Bürgerbegehren beantragt haben, begehren im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes, der Antragsgegnerin die Fällung von Bäumen im Zusammenhang einer geplanten Brückenbaumaßnahme zu untersagen.

Auf Grundlage eines Stadtratsbeschlusses vom 15. Dezember 2010 gab die Antragsgegnerin Planungen zur Umgestaltung der in der Erfurter Innenstadt über die Gera führenden Rathausbrücke, die parallel zur historischen Krämerbrücke gelegen ist, in Auftrag. Nach Abschluss der Vorplanungen beschloss der Bau- und Verkehrsausschuss am 27. März 2014 eine Planungsvariante, die den Bau einer 10,80 m breiten Brücke und eine Fällung von insgesamt neun Bäumen auf dem südlich der Brücke gelegenen Teil der Breitstrominsel vorsah. Am 17. Dezember 2014 beschloss der Stadtrat die Durchführung der Bauarbeiten.

Sechs Tage später, am 23. Dezember 2014, stellten die Antragsteller einen Antrag auf ein Bürgerbegehren mit dem Ziel der Überarbeitung der Baupläne zur Erhaltung der Bäume. Zudem überreichten sie 3.200 Protestunterschriften. Die Antragsgegnerin ließ den Antrag nicht zu, einen gleichzeitig gestellten Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz lehnte das Verwaltungsgericht mit der Begründung ab, dass ein sicherungsfähiger Anspruch vor der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht bestehe.

Unter dem 16. Januar 2015 legten die Antragsteller einen weiteren Antrag auf Durchführung eines Bürgerbegehrens vor, das eine Entscheidung über folgende Frage vorsah:

„Sind Sie für eine Überarbeitung der Planungen zum Bau der Rathausbrücke und der Umgestaltung der südlichen Breitstrominsel, die den Erhalt aller 9 Bäume sichert?“

Am 28. Januar 2015 beschloss der Stadtrat, die Kosten für eine komplette Umplanung zum Erhalt der vier brückennahen Bäume und Bau einer um 2 m schmaleren Brücke zu ermitteln und im Bauausschuss unter Beteiligung der Bürgerinitiative vorzustellen. Zudem werde bis März 2015 von der Fällung der Bäume abgesehen.

---

Die Antragsgegnerin teilte den Antragstellern mit, dass die Entscheidung des Stadtrates so zu verstehen sei, dass sie dem beantragten Bürgerbegehren vollständig entspreche. Im Einverständnis mit den Antragstellern stellte die Antragsgegnerin sodann mit Bescheid vom 9. Februar 2015 die Erledigung des Bürgerbegehrens fest.

Am 15. April 2015 beschloss der Stadtrat auf Vorschlag der Stadtverwaltung, dass die im Beschluss des Bau- und Verkehrsausschusses vom 27. März 2014 festgelegte, den Bau einer 10,80 m breiten Brücke und Fällung von vier Bäumen vorsehende Planung aufrechterhalten bleibe.

Unter dem 24. April 2015 stellten die Antragsteller erneut einen Antrag auf Durchführung eines Bürgerbegehrens über folgende Frage:

„Sind sie für eine Überarbeitung der Planung zum Bau der Rathausbrücke mit dem Ziel, die vier brückennahen Großbäume zu erhalten und eine schmalere Brücke zu bauen?“

Gleichzeitig haben die Antragsteller beim Verwaltungsgericht um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht mit dem Ziel, die Fällung der Bäume zu untersagen. Mit Bescheid vom 28. Mai 2015 lehnte die Antragsgegnerin das Bürgerbegehren als unzulässig ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass der Antrag auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet und nicht fristgerecht gestellt worden sei, da der streitige Ratsbeschluss lediglich die unveränderbare, mit Beschluss des Bau- und Verkehrsausschusses vom 27. März 2014 festgelegte Planung bestätige. Dieser Beschluss sei jedoch nicht angegriffen und daher bestandskräftig geworden. Mit Beschluss vom 10. Juni 2015 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag abgelehnt.

Mit ihrer am 15. Juli 2015 begründeten Beschwerde greifen die Antragsteller die erstinstanzliche Entscheidung an und beantragen,

unter Abänderung des angefochtenen Beschlusses der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufzugeben, es bei Meidung eines Ordnungsgeldes bis zu 250.000 € zu unterlassen, die im geplanten Geltungsbereich der geplanten Baumaßnahme der Rathausbrücke vorhandenen Bäume gemäß Beschluss der Antragsgegnerin vom 15. April 2015 zu fällen.

---

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen

Sie verteidigt die erstinstanzliche Entscheidung und wiederholt und vertieft ihre im Bescheid vom 28. Mai 2015 zum Ausdruck gebrachte Auffassung.

## II.

Die zulässige, den Anforderungen des Darlegungsgebotes (§ 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO) genügende Beschwerde hat Erfolg. Die Antragsteller zeigen mit ihrem Vorbringen zutreffend Gründe auf, nach denen das Verwaltungsgericht den Eilantrag zu Unrecht abgelehnt hat.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis eine einstweilige Anordnung treffen, wenn die Regelung nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden. Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch sind glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO).

1. Ein Anordnungsgrund ergibt sich hier daraus, dass die rechtlich verbindliche Auftragsvergabe noch im laufenden Jahr abgeschlossen werden soll und der Baubeginn, der mit der Fällung der brückennahen Bäume einhergeht, für Januar 2016 vorgesehen ist. Damit würde sich aber das von den Antragstellern verfolgte Bürgerbegehren erledigen.

2. Die Antragsteller haben auch einen zu sichernden Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Dieser Anspruch folgt zwar nicht aus der gesetzlichen Regelung des § 17 Abs. 5 ThürKO, wonach nur dem zulässigen Bürgerbegehren eine Sperrwirkung zukommt (a.). Der Anspruch ist vielmehr auf die Zulassung des Antrags auf das Bürgerbegehren gemäß § 17 Abs. 3 Satz 9 ThürKO gerichtet (b.), der durch die ausgesprochene Anordnung vorläufig zu sichern ist (c.).

a. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass als zu sichernder Anordnungsanspruch nicht unmittelbar die Sperrregelung des § 17 Abs. 5 ThürKO in Betracht kommt. Danach darf bis zur Durchführung eines Bürgerentscheids eine dem

---

Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung grundsätzlich nicht mehr begonnen werden, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt wurde. Die Entscheidung über die *Zulässigkeit des Bürgerbegehrens* hat gemäß § 17 Abs. 4 Satz 1 2. Teilsatz ThürKO der Gemeinderat zu treffen, nachdem die Gemeindeverwaltung gemäß § 17 Abs. 3 ThürKO über die *Zulassung des Antrags auf ein Bürgerbegehren* binnen vier Wochen nach dessen Zugang unter Berücksichtigung der in dieser Norm geregelten formellen Anforderungen positiv entschieden und - nach Sammlung der Unterschriften (§§ 17a und b ThürKO) - der Bürgermeister gemäß § 17 Abs. 4 Satz 1 1. Teilsatz ThürKO das Bürgerbegehren dem Gemeinderat vorgelegt hat. In diesem Verfahrensstadium hat sich das von den Antragstellern beantragte Bürgerbegehren jedoch noch nicht befunden, vielmehr hat die Stadtverwaltung der Antragsgegnerin bereits im ersten Verfahrensstadium entschieden, den Antrag auf Zulassung des Bürgerbegehrens wegen Verfehlung der in § 17 Abs. 3 Satz 3 ThürKO geregelten Frist von vier Wochen abzulehnen.

b. Der zu sichernde Anspruch der Antragsteller folgt hier aber aus § 17 Abs. 3 ThürKO, nämlich einem Anspruch auf Zulassung des Antrags auf ein Bürgerbegehren.

Mit Blick auf die gesetzliche Ausgestaltung des Bürgerbegehrens und die möglicherweise weitreichenden Folgen der einstweiligen Sicherung eines Bürgerbegehrens kommt eine derartige Anordnung aber nur dann in Betracht, wenn die Voraussetzungen des Anordnungsanspruches - gerade wenn es wie hier nicht die Feststellung der Zulässigkeit gemäß § 17 Abs. 4 Satz 1 ThürKO, sondern dem noch vorgelagert die Entscheidung der Verwaltung über die Zulassung des Antrages gemäß § 17 Abs. 3 Satz 9 ThürKO betrifft - mit besonders hoher Wahrscheinlichkeit gegeben sind. Die Sicherungsanordnung wird nur dann zu erlassen sein, wenn der Anordnungsanspruch in einem das übliche Maß der Glaubhaftmachung übersteigenden deutlichen Grad von Offenkundigkeit auf der Hand liegt (vgl. entsprechend: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. April 2010 - 1 S 2810/09 - juris Rdn. 16 m. w. N.).

Auch unter Beachtung eines solchen strengen Maßstabs ist hier ein Anordnungsanspruch zu bejahen. Neben den übrigen von § 17 Abs. 2 und 3 ThürKO aufgestellten

---

Voraussetzungen sind offensichtlich auch die hier von der Antragsgegnerin verneinten Anforderungen an die Zulassung des Antrages gegeben.

aa. Der Antrag auf Zulassung des Bürgerbegehrens ist nicht verfristet. Er wurde am 28. April 2015 eingereicht und wahrte damit die mit der Veröffentlichung des Ratsbeschlusses am 24. April 2015 begonnene vierwöchige Frist des § 17 Abs. 3 Satz 3 ThürKO.

Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin ist der Antrag nicht deshalb verfristet, weil er einen Stadtratsbeschluss betrifft, der lediglich die am 27. März 2014 durch den Bau- und Verkehrsausschuss beschlossene Vorplanung bestätigt und keine darüber hinausgehenden Regelungen enthält. Dies trifft nicht zu. Der Ratsbeschluss vom 15. April 2015 hat einen eigenständigen, regelnden Gehalt, der als Gegenstand eines Bürgerbegehrens in Betracht kommt und die Frist des § 17 Abs. 3 Satz 3 ThürKO selbständig auslöst. Der Ratsbeschluss sollte seinem Inhalt nach Grundlage der Umsetzung der Planung sein. Damit bekundete der Stadtrat seinen Willen, an seinem mit dem Beschluss vom 28. Januar 2015 an die Verwaltung gegebenen Auftrag, eine alternative Planung mit dem Ziel einer Erhaltung der vier brückennahen Bäume zu prüfen, nicht mehr festhalten und zur ursprünglichen Planung zurückkehren zu wollen. Warum die Stadtverwaltung einerseits meint, der Beschluss sei erforderlich gewesen, andererseits ihm aber keinen eigenständigen Regelungsgehalt beimisst, bleibt bei dieser eindeutigen Beschlusslage sachlich nicht nachvollziehbar.

bb. Mit dem Bürgerbegehren wird auch kein gesetzwidriges Ziel verfolgt.

Das Bürgerbegehren zielt nach seinem Wortlaut allein auf eine Überarbeitung der Neuplanung der Rathausbrücke mit Ziel der Erhaltung der vier brückennahen Bäume. Die rechtliche Möglichkeit der Überarbeitung der Neuplanung ist hier jedoch nicht in Frage zu stellen, wovon auch ersichtlich der Stadtrat der Antragsgegnerin in seinem Beschluss vom 28. Januar 2015 ausgeht. Erst im Rahmen der Neuplanung können und müssen alle relevanten planungsrechtlichen Belange und technischen Regelwerke berücksichtigt werden. Dies schließt das Bürgerbegehren nicht aus.

Der Umstand, dass die geforderte Planung auch in fachliche Zuständigkeitsbereiche eingreift, die rechtlich dem Bereich des übertragenen Wirkungskreises zuzuordnen sind, führt nicht zu einer anderen Einschätzung. Die bauliche Ausgestaltung des Be-

---

reiches der Rathausbrücke/Krämerbrücke in Erfurt ist Teil der Gestaltung einer harmonischen Stadtentwicklung unter Beachtung von Belangen des Denkmalschutzes und der Belange von Wirtschaft und Gewerbe und damit zentral dem eigenen Aufgabenbereich der Gemeinde zuzuordnen (§ 2 Abs. 1 ThürKO). Dass in der Ausführung dieser Planung staatliche Belange zu beachten sind, stellt die vom Bürgerbegehren gewollte planerische Überarbeitung nicht in Frage.

cc. Der Wortlaut der zur Abstimmung gestellten Frage ist hinreichend bestimmt. Die Frage zielt auf eine Neuplanung des Vorhabens unter Berücksichtigung des Erhalts der Bäume durch eine schmalere Brückenausführung.

Einen zur inneren Widersprüchlichkeit führenden Mangel der Fragestellung vermag der Senat nicht darin zu sehen, dass zu den Planungsvorgaben „Erhalt der brückennahen Großbäume“ und Bau einer „schmaleren Brücke“ nur eine einheitliche Ja-oder-Nein-Antwort gegeben werden kann. Aus der Fragestellung ergibt sich hinreichend deutlich eine zur Abstimmung gestellte Grundgestaltung, die unter schmalerer Bauausführung der Brücke den Erhalt der vier brückennahen Bäume sichern soll. Die Angabe einer genauen Brückenbreite ist angesichts des Abstimmungsziels, lediglich eine grundsätzliche Neuplanung herbeizuführen, nicht zu fordern.

dd. Die Begründung des Bürgerbegehrens ist auch ausreichend. An die von § 17 Abs. 3 Satz 4 ThürKO geforderte Begründung sind hinsichtlich Inhalt und Umfangs keine allzu hohen Anforderungen zu stellen (Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, Loseblattsammlung Stand Juli 2015, § 17 ThürKO Rdn. 4.4). Die im Antrag vom 24. April 2015 enthaltene Begründung genügt diesen Anforderungen. Sie führt aus, dass die betroffenen Bäume deshalb erhalten werden müssten, weil sie unter verschiedenen Gesichtspunkten wichtige Funktionen für die Natur und die Menschen in der Innenstadt erfüllten und auch die bisher geplante Brückenbreite den stadtplanerischen Zielen entgegenstehe.

Die von § 17 Abs. 3 Satz 4 ThürKO aufgestellte Forderung nach einem Vorschlag zur Deckung entstehender Kosten dürfte ebenfalls erfüllt sein. Auch insoweit können keine hohen Anforderungen gestellt werden, weil vertiefte Kenntnisse des gemeindlichen Haushaltsrechts von den antragstellenden Bürgern nicht erwartet werden können (Uckel/Hauth/Hoffmann, a. a. O.). Die Feststellung der Antragsgegnerin, dass



---

der Antrag den Anforderungen auch insoweit nicht genüge, beruht auf dem Argument, dass ein ausreichender Kostendeckungsvorschlag bereits deshalb nicht gegeben sei, weil der Antrag eine überschlägige, nachvollziehbare Kostenschätzung vermissen lasse. Die Vorlage eines hinsichtlich Höhe und Art der Kostenpositionen zutreffenden Zahlenwerks kann die Antragsgegnerin indes nicht verlangen, denn auch insoweit ist eine Kenntnis der antragstellenden Bürger nicht zu erwarten. Zudem ist das in § 17 Abs. 3 Satz 4 ThürKO festgelegte Verlangen nach einem Deckungsvorschlag nur als Sollvorschrift ausgelegt; ein fehlender oder unzureichender Deckungsvorschlag kann für sich genommen die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens nicht begründen (Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, Loseblattsammlung Stand Juli 2015, § 17 ThürKO Rdn. 4.4).

c. Der Anspruch auf Zulassung des Antrages auf ein Bürgerbegehren nach § 17 Abs. 3 ThürKO ist auch durch die begehrte Anordnung nach § 123 VwGO hier ausnahmsweise sicherungsfähig.

Grundsätzlich steht der begehrten Sicherung, nämlich von einer Fällung der streitgegenständlichen Bäume abzusehen, also den weiteren Vollzug der im April 2015 vom Stadtrat beschlossenen Maßnahmen auszusetzen, entgegen, dass der Gesetzgeber eine solche Beschränkung der Handlungsmacht der Gemeindeorgane nach § 17 Abs. 5 ThürKO für den Fall des Bürgerbegehrens erst dann vorsieht, wenn die Gemeindeverwaltung eine Zulassungsentscheidung getroffen hat, das Bürgerbegehren von einer ausreichenden Zahl der Gemeindebürger unterstützt wird und der Gemeinderat nach Vorlage des Bürgermeisters die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch Beschluss bejaht hat. Erst wenn in diesem Verfahren die rechtliche Unbedenklichkeit des Bürgerbegehrens festgestellt wurde und eine hinreichende Anzahl der Gemeindebürger das Begehren unterstützt, will das Gesetz verhindern, dass ein derart qualifiziertes Begehren durch eine entgegenstehende Entscheidung bzw. den Vollzug einer beschlossenen Maßnahme materiell gegenstandslos wird. Eine demgegenüber vorgelagerte Aussetzung des Vollzugs beschlossener Maßnahmen im Wege einer Sicherungsanordnung ist deshalb in der Regel ausgeschlossen; die Durchbrechung dieses Grundsatzes muss auf eng begrenzte Ausnahmefälle beschränkt bleiben.

Eine solche Möglichkeit auch im Verfahren nach § 123 VwGO die ansonsten bestehende Handlungsmacht der Gemeinde neben der spezialgesetzlich auf die Siche-

---

rung des materiellen Begehrens gerichtete Sperrwirkung zu erreichen, kann sich dabei unter Berücksichtigung rechtstaatlicher Grundsätze unter Treuegesichtspunkten ergeben, so wenn das Verhalten der Gemeinde Anlass für die Annahme gibt, dass sie dem Bürgerbegehren bewusst treuwidrig die rechtliche Grundlage entziehen will (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 6. Dezember 2012 - 1 S 2408/12 - juris). Die Gemeindeorgane unterliegen den Handlungsschranken, die sich aus dem im Staatsrecht entwickelten und auf das Verhältnis der Gemeindeorgane zur Bürgerschaft im Rahmen eines Bürgerbegehrens übertragbaren Grundsatz der Organtreue ergeben. Dieser verpflichtet hier die Gemeindeorgane, sich so gegenüber dem Bürgerbegehren zu verhalten, dass dieses seine gesetzlich eröffnete Entscheidungskompetenz ordnungsgemäß wahrnehmen kann, mit anderen Worten, dass bei der Ausübung der gemeindlichen Kompetenzen von Rechts wegen auf die Willensbildung der Bürgerschaft im Rahmen eines Bürgerbegehrens Rücksicht zu nehmen ist (OVG Münster, Beschluss vom 6. Dezember 2007 - 15 B 1744/07 - juris Rdn. 39; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. Juni 2011 - 1 S 1509/11 -, juris Rdn. 34). Diese Treuepflicht ist allerdings wegen der Gleichwertigkeit von Entscheidungen der Gemeindeorgane einerseits und von Bürgerentscheiden andererseits nicht schon dann verletzt, wenn die Entscheidung des Gemeindeorgans dem Bürgerentscheid zuvorkommt. Ein in diesem Sinne treuwidriges Handeln eines Gemeindeorgans setzt vielmehr voraus, dass dessen Handeln - sei es in der Sache selbst oder hinsichtlich des dafür gewählten Zeitpunkts - bei objektiver Betrachtung nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt war, sondern dem Zweck diene, dem Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen und damit eine Willensbildung auf direkt-demokratischem Wege zu verhindern (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 6. Dezember 2007 - 15 B 1744/07 - juris Rdn. 40).

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bis zum Eintritt der gesetzlich geregelten Sperrwirkung nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat nach § 17 Abs. 4 Satz 3 ThürKO die Gemeindeverwaltung „am längeren Hebel“ sitzt, d. h. sie kann das Verfahren näher gestalten. So hat sie die Möglichkeit, den Interessen des Bürgerbegehrens entgegenstehende Entscheidungen zu treffen. Damit kann das Recht der Initiatoren auf Durchführung des Bürgerentscheides unterlaufen werden. Es ist daher die Anerkennung eines Sicherungsanspruches geboten, der die Gemeinde daran hindert, auch vor Eintritt der Sperrwirkung dem Begehren entgegenstehende Entscheidungen zu treffen und zu vollziehen (vgl.

---

Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, Loseblattsammlung Stand Juli 2015, § 17 ThürKO Rdn. 6.6). Dies muss auch mit dem Ziel einer vorläufigen Sicherung des Zulassungsanspruches nach § 17 Abs. 3 Satz 9 ThürKO gelten, wenn bereits in diesem Verfahrensstadium erkennbar ist, dass die Gemeindeverwaltung unter Missachtung des Grundsatzes der Organtreue die Durchführung eines Bürgerbegehrens zu vereiteln trachtet.

So liegt der Fall hier. In dem der Stadtrat in seiner Sitzung am 28. Januar 2015 dem Antrag 0241/15, eine Kostenermittlung für eine „komplette Umplanung zur Erreichung des Vorschlages der Bürgerinitiative Rathausbrücke für eine 2 m schmalere Brücke“ und zum Erhalt der 4 brückennahen Bäume zugestimmt hat, löste er sich von seiner mit Beschluss vom 17. Dezember 2014 getroffenen Festlegung, das Bauvorhaben in einer Weise durchzuführen, die dem Beschluss des Bau- und Verkehrsausschusses vom 27. März 2014 entspricht und die Fällung der Bäume vorsieht. Diese Interpretation der Beschlusslage entspricht offensichtlich auch der Sichtweise der Stadtverwaltung der Antragsgegnerin. Mit dieser Argumentation hat sie die Antragsteller von einer Erledigung des am 23. Dezember 2014 beantragten Bürgerbegehrens in Telefongesprächen und einem Mitteilungsschreiben vom 29. Januar 2015 überzeugt. Darin hat sie zudem auch auf einen Beschluss des Rates zu einem Antrag der Fraktion DIE LINKE 0224/15 mit dem Ziel einer Prüfung des Erhalts der Bäume und einer Reduzierung der Brückenbreite Bezug genommen, der nach den dem Senat vorliegenden Unterlagen jedoch nicht beschlossen, sondern lediglich vertagt worden ist (vgl. Niederschrift der Sitzung des Stadtrates vom 28. Januar 2015 S. 4). Ausdrücklich führte sie in ihrem Bescheid vom 9. Februar 2015 aus: „Der Inhalt der Stadtratsbeschlüsse vom 28. Januar 2015 ist deckungsgleich mit dem Inhalt des dem Bürgerbegehren zu Grunde liegenden Anliegens“. Damit ging die Antragsgegnerin offensichtlich von einem Auftrag zur Überarbeitung der Planung aus. Gleichwohl hat die Antragsgegnerin den hier streitigen Antrag auf ein Bürgerbegehren, das sich gegen den zur ursprünglichen Planung zurückkehrenden Ratsbeschluss vom 28. Januar 2015 wendet, abgelehnt, weil die Antragsteller es versäumt hätten, den bereits fünf Jahre zurückliegenden Grundsatzbeschluss des Stadtrates 15. Dezember 2010 und den Beschluss des Bau- und Verkehrsausschusses vom 27. März 2014 mit einem Bürgerbegehren anzugreifen. Der Beschluss des Stadtrates vom 15. April 2015 sei nicht angreifbar, weil er lediglich einen Planungsstand bestätige, der, wie die Antragsgegnerin in ihrer Stellungnahme vom 28. August 2015

---

(Bl. 278 GA II) ausführt, schon seit Jahren unverrückbar sei. Die Antragsteller haben nicht darauf vertrauen dürfen, dass es tatsächlich zu einer Umplanung der Brücke komme (Schriftsatz vom 13. Mai 2015, Bl. 83 GA).

Diese Argumentation ist in einem treuverletzenden Maß widersprüchlich.

Wenn die Planung auch sachlich nicht mehr änderbar war, ist es nicht verständlich, warum dieser Umstand neben formellen Gesichtspunkten nicht bereits dem am 23. Dezember 2014 beantragten Bürgerbegehren entgegengehalten worden ist. Es ist dann auch nicht nachvollziehbar, warum es des Ratsbeschlusses vom 15. April 2015 noch bedurfte. Die Planung konnte noch Gegenstand der Willensbildung des Stadtrates sein. In der Vorlage zu dem mit dem Bürgerbegehren angegriffenen Beschluss heißt es: „Dass die Brücken auch anders planbar sind, hat die Stadtverwaltung nie bestritten. Es war aber nicht Aufgabe der Stadtverwaltung, eine andere Planung zu erarbeiten, als die, die mit dem Gestaltungsentwurf bereits definiert und vorgegeben war“. An keiner Stelle der Vorlage wird der Beschluss vom 28. Januar 2015 erwähnt, der doch nach der im Januar 2015 vertretenen Auffassung der Antragsgegnerin noch dem Ziel des Bürgerbegehrens nach Neuplanung vollumfänglich entsprochen hat. Einerseits die Erledigung des Bürgerbegehrens mit dem Argument zu begründen, dass die Entscheidung des Stadtrates vom 28. Januar 2015 zu Neuplanungen dem Ziel des Bürgerbegehrens entspreche, andererseits später festzustellen, dass bereits mit dem Beschluss des Bau- und Verkehrsausschusses vom 27. März 2014 die Planung alternativlos geworden sei, ist nicht nachvollziehbar. Diese, zumindest auch auf Verhinderung eines Bürgerbegehrens angelegte Verhaltensweise verletzt das Gebot der Organtreue und gebietet die Sicherung der in § 17 ThürKO und § 7 der Hauptsatzung der Antragsgegnerin eröffnete Möglichkeit zur demokratischen Willensbildung im Wege des Bürgerbegehrens.

Die Sicherungsanordnung ist jedoch einzuschränken, soweit hinsichtlich des Gegenstandes des Bürgerbegehrens bereits rechtliche Verpflichtungen bestehen und das Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters gemäß § 30 Satz 1 ThürKO besteht. Es gibt keinen Anlass dafür, den Anspruch auf Zulassung des Antrags auf ein Bürgerbegehren in einem Umfang zu sichern, der über die von § 17 Abs. 5 ThürKO angeordnete Sperrwirkung nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat hinausgeht. Die zeitliche Reichweite des zu gewährenden vorläufigen Rechtsschutzes findet ihre Grenze im Zeitpunkt der Erfüllung des zu sichern-

---

den Anordnungsanspruches. Die Geltung der Sicherungsanordnung ist daher bis zum Eintritt der Bestands-, bzw. Rechtskraft der Entscheidung über den Zulassungsantrag gemäß § 17 Abs. 3 ThürKO zu befristen.

3. Der Antrag auf Androhung eines Ordnungsgeldes für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die in Ziff. 1 des Beschlusses angeordnete Unterlassungsverpflichtung ist ebenfalls begründet. Die Voraussetzungen der hier maßgeblichen Bestimmung des § 167 VwGO i. V. m. § 890 Abs. 2 ZPO liegen vor; § 172 VwGO kommt insoweit nicht zur Anwendung (ThürOVG, Beschluss vom 18. Januar 2010 - 2 VO 327/08 - juris).

Dem Antrag ist bereits stattzugeben, da die ohne Klausel vollstreckbare einstweilige Anordnung ohne weiteres vollstreckbar ist. Auf die - zu erwartende - Anordnungstreue des Vollstreckungsschuldners kommt es nicht an (vgl. im Einzelnen: ThürOVG, Beschluss vom 18. Januar 2010 - 2 VO 327/08 - juris).

Den Antragstellern ist jedoch im Hinblick auf die beantragte Höhe des anzudrohenden Ordnungsgeldes nicht zu folgen. Zwar entspricht die geforderte Höhe der Bestimmung des § 890 Abs. 1 ZPO. Die Vorschrift kommt jedoch nur über § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO zur entsprechenden Anwendung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Vollstreckung gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften im Verwaltungsprozess ungleich geringeren Nachdrucks bedarf, als eine Vollstreckung gegen Private in einem Verfahren der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Denn in aller Regel kann davon ausgegangen werden, dass die öffentliche Hand Verwaltungsgerichtsurteile und Entscheidungen beachtet und befolgt (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG), sodass es einer Vollstreckung nur ausnahmsweise bedarf. Das kommt auch in § 172 VwGO zum Ausdruck, der lediglich die Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes auf einen Betrag von maximal 10.000,00 € beschränkt. Aufgrund der Besonderheiten des öffentlichen Rechts, vor allem aber im Hinblick auf den Wert der zu vollstreckenden Unterlassungsverpflichtung dürfte es daher geboten sein, sich an diesem Androhungsrahmen zu orientieren und ein Ordnungsgeld in der Höhe hierauf zu begrenzen (ThürOVG, Beschluss vom 18. Januar 2010 - 2 VO 327/08 - juris).

4. Hat mithin die Beschwerde der Antragsteller im Wesentlichen Erfolg, so hat die Antragsgegnerin als unterlegene Verfahrensbeteiligte die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO).

---

5. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. §§ 52 Abs. 1 und 2, 47 des Gerichtskostengesetzes (GKG). Zur weiteren Begründung wird insoweit auf die erstinstanzlichen Ausführungen verwiesen.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Bathe

Peters

Thull